

Potensi Kehilangan Penerimaan Negara dari PNBP Kayu Legal di Indonesia

Sonny Mumbunan

Pusat Riset Perubahan Iklim, Universitas Indonesia
(E-mail: mumbunan@gmail.com)

Riko Wahyudi

Article 33 Indonesia

ABSTRAKSI

Hutan tropis merupakan sumber penting penerimaan keuangan publik. Riset yang melihat potensi penerimaan dari rete ekonomi kayu legal, celah antara potensi dan realisasi penerimaan, dan pada saat bersamaan mengaitkan pokok-pokok ini dengan administrasi rantai penerimaan sektor kehutanan, belum ada. Kajian ini merupakan salah satu kajian pertama yang secara sistematis melihat pada hubungan tersebut. Menggunakan data resmi, kajian ini mengevaluasi Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), dua dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kehutanan terpenting di Indonesia. Hutan tropis Indonesia terancam tingkat deforestasi yang tinggi, salah satu penyebab utamanya dari pemanfaatan kayu komersial, dan Indonesia merupakan salah satu karbon emitter terbesar di dunia dari deforestasi dan degradasi hutan. Hasil kajian menunjukkan bahwa realisasi penerimaan PNBP Kehutanan tidak mencerminkan potensinya, dengan dua temuan menarik. Pertama, rata-rata tertimbang penerimaan PSDH hanya 47% dari potensinya dan akan lebih rendah lagi manakala menggunakan asumsi harga pasar. Kedua, penerimaan DR menunjukkan pola yang kontra-intuitif – rata-rata tertimbang realisasi penerimaan adalah 133% dari potensinya. Kemungkinan penjelasan dari temuan-temuan ini diberikan dalam kaitannya dengan aspek-aspek penagihan, pembayaran dan pelaporan. Pada kajian ini didiskusikan juga relevansi kebijakan berkenaan dengan administrasi penerimaan kehutanan dan penggunaan instrumen PNBP dalam mitigasi perubahan iklim berbasis hutan (REDD+).

Kata kunci: PNBP Kehutanan; PSDH; Dana Reboisasi; Distribusi Manfaat; REDD+.

ABSTRACT

Tropical forest is an important source of public revenues. Research that looks at the potential revenues from rents of legal timber and its gap to collected revenues, while making specific reference to the administration of forest revenue chain, has been missing. This is one of the first studies that systematically look at such a relation. Using official data, it assesses timber royalty fee (PSDH) and reforestation fund (DR), two most important forest non-tax revenues in Indonesia. The country's tropical forest is under threat of extensive deforestation particularly from commercial timber logging and it is one of the world's largest carbon emitters from deforestation and forest degradation. Result shows that revenue realizations do not reflect their potentials with two intriguing findings. First, PSDH revenues represent only 47% of its potential (weighted average) and are even much lower with market price assumptions. Second, DR revenue shows a counter-intuitive pattern – its revenue realization is 133% of its potential. We provide plausible explanations for these findings relating to aspects of billing, payment and reporting. This paper discusses policy relevance in terms of forest revenue administration and the use of revenue instrument in forest-based climate change mitigation (REDD+).

Keywords: Forest Revenues, Timber Royalty, Benefit Sharing, REDD+, Indonesia.

1. Pengantar

Hutan tropis memainkan peran penting sebagai sumber penerimaan negara (Whiteman dan Lebedys, 2008). Penerimaan negara dari rente ekonomi sumberdaya hutan digunakan untuk pembiayaan pembangunan dan pendanaan program publik di bidang kehutanan maupun non-kehutanan (Searle, 2007). Di Indonesia, secara umum penerimaan negara belum mencerminkan potensi penerimaan (Kelly, 2012). Penerimaan dari hasil kayu legal hutan tropis tergolong rendah dan jauh dari potensinya (Handadhari, 2005). Selain itu, negara kehilangan Rp 2,5 trilyun dari penerimaan bukan pajak (PNBP) Kehutanan per tahun (KPK, 2013).

Penerimaan yang rendah turut menyumbang pada rendahnya kemampuan negara menjalankan agenda publik. Pada era awal desentralisasi satu dekade lampau, besaran *public expenditures* misalnya untuk agenda lingkungan hidup menurun (Vincent dkk, 2002). Belakangan ini, anggaran publik untuk aksi mitigasi perubahan iklim cenderung meningkat; sekitar Rp 7,7 triliun tahun 2012, naik empat kali lipat dibanding tahun 2009 (MoF, 2012). Kendati demikian, kapasitasnya masih terbatas. Bila tingkat *expenditure* seperti pada saat ini (tahun 2010) maka hanya sekitar 15% penurunan emisi yang bisa dicapai dari target rencana aksi nasional emisi gas rumah kaca (RAN GRK), termasuk di dalamnya emisi sektor kehutanan, (MoF, 2012).

Informasi tepat dan pemahaman memadai tentang penerimaan sektor kehutanan mutlak diperlukan untuk pemberahan tatakelola dan manajemen sektor kehutanan. Seberapa besar potensi dan realisasi penerimaan dari kayu serta celah (*gap*) di antara keduanya? Apa penjelasan dari celah penerimaan tersebut? Kajian ini hendak melihat realisasi dan potensi PNBP kehutanan dari dua kontributor terpenting sektor ini, yakni Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR). Kajian ini juga hendak melihat dan menjelaskan celah tersebut dalam tautannya dengan sistem administrasi penerimaan PSDH dan DR.

Kajian ini merupakan salah satu studi pertama yang *secara sistematis* mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas baik di dalam literatur ilmiah maupun untuk konteks Indonesia. Sejauh ini, riset serupa yang ada sebatas melakukan estimasi potensi penerimaan kehutanan (misalnya Kim dkk, 2006) atau menyorot potensi kehilangan penerimaan kehutanan akibat pembalakan liar/*illegal logging* (misalnya Human Rights Watch, 2013) dan belum melihat kayu legal. Kemungkinan penyebab dari celah penerimaan pun hanya disinggung sekadarnya.

Dalam kajian ini kami menunjukkan bahwa dengan data resmi Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan, nilai realisasi PSDH dan DR tidak mencerminkan potensi penerimaan. Untuk PSDH, capaian realisasi pungutan *lebih rendah*, rata-rata tertimbang hanya sebesar 47% dari potensi penerimaan. Kesenjangan realisasi dan potensi ini akan lebih besar lagi manakala potensi PSDH dihitung berdasarkan harga pasar yang berlaku. Sebaliknya, penerimaan DR menunjukkan

konfigurasi yang lebih kompleks dan bertentangan secara intuisi: capaian realisasinya malah jauh *lebih tinggi*, yaitu rata-rata tertimbang sebesar 133% dari potensinya. Kecuali itu, kami juga menunjukkan bahwa, berbeda dengan fokus kajian-kajian penerimaan industri ekstraktif yang cenderung hanya menekankan korupsi sebagai penjelas (misalnya Carr dan Konstantinidou, 2012; Tacconi dkk, 2009), hal mana merupakan satu faktor yang kami anggap penting, temuan-temuan kajian ini juga menyentuh dimensi administratif yang lebih lebar berkaitan dengan penagihan, pembayaran dan pelaporan dalam rantai penerimaan kehutanan di tingkat alokasi penerimaan.

Tulisan ini dimulai dengan paparan tentang konteks penerimaan dari rente ekonomi hutan di Indonesia (Bagian 2). Kemudian dilanjutkan dengan metodologi penelitian (Bagian 3). Dalam bagian analisis (Bagian 4), hasil temuan terkait penerimaan dari PSDH dan DR dikupas satu demi satu. Hasil temuan tersebut lantas dikaitkan dengan diskusi seputar implikasi kebijakan lebih luas terkait administrasi penerimaan sektor kehutanan dan relevansi instrumen penerimaan dalam upaya pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, REDD+ (Bagian 5).

2. Manajemen penerimaan dari rente ekonomi hutan di Indonesia

Sebagaimana lazimnya di banyak negara tropis, pemilik resmi hutan adalah negara sehingga pemerintah berusaha memperoleh bagian dari rente ekonomi dari pemanfaatan hutan melalui sejumlah skema dan instrumen fiskal (Karsenty, 2010). Dalam manajemen penerimaan negara (*revenues*) di Indonesia, rente yang bisa direalisasikan dari sektor kehutanan digolongkan ke dalam penerimaan pajak dan penerimaan non-pajak atau PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak). Penerimaan dari rente kehutanan digunakan untuk membiayai *expenditures* dari fungsi-fungsi publik yang terkait sektor kehutanan maupun sektor ini (Krott, 2005). Penerimaan negara dalam bentuk PNBP menjadi fokus dari kajian ini.

Di Indonesia, PNBP merupakan sebuah mekanisme fiskal yang penting untuk mendapatkan rente dari pengusahaan dan pemanfaatan hasil hutan. PNBP Sumberdaya Alam Kehutanan dikategorikan ke dalam dua bentuk: (1) PNBP Kayu dan (2) PNBP Non Kayu. PNBP Kayu terdiri dari empat jenis pungutan yang meliputi penerimaan bukan pajak untuk reboisasi (Dana Reboisasi/DR), provisi sumber daya hutan (PSDH), izin usaha pemanfaatan hasil hutan, dan untuk ganti rugi nilai tegakan. Sementara itu, PNBP Non Kayu mencakup objek pungutan lebih luas (total 9 jenis pungutan) seperti penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan non-kehutanan, pelanggaran eksplorasi hutan, pengangkutan tumbuhan alam, dan pengusahaan wisata alam atau taman buru.

Secara ideal, koleksi rente ekonomi dari pemanfaatan hutan dipungut pada setiap tahap dalam rantai komoditi kayu yang meliputi pungutan area izin, pungutan jatah tebang tahunan,

pungutan nilai volume tegakan, pungutan volume kayu yang ditebang, pungutan volume kayu yang sampai ke *log pond*, pungutan volume kayu yang masuk industri dan pungutan produk kayu yang diekspor (Karsenty, 2010). Di Indonesia, rente yang dikoleksi oleh Kementerian Kehutanan hanya berlaku pada lahan konsesi dan volume hasil tebangan yang masuk ke tempat penimbunan kayu (*log pond*). Rente berbasis lahan adalah Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), sedangkan rente berbasis volume kayu adalah Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR). DR sendiri hanya dikenakan khusus untuk penebangan kayu di hutan alam. Dengan rejim seperti ini, pemerintah tak bisa sepenuhnya merealisasikan rente pemanfaatan hutan dari potensi seharusnya (Brown, 1999).

PSDH dan DR merupakan fokus dari penerimaan kehutanan yang hendak dilihat kajian ini. Dua instrumen *ex post* yang memungut rente aktual/ terealisasi dan pasca pemanfaatan hasil hutan (Brosio, 2006). DR dan PSDH merupakan penyumbang penerimaan yang signifikan di sektor kehutanan (Tabel 1). Tahun 2011, DR (56%) dan PSDH (27%) sama-sama menyumbang 83% dari seluruh penerimaan PNBP baik kayu maupun non-kayu (Mumbunan dan Wahyudi, 2012).

Tabel 1. PNBP Kayu dan Non-Kayu tahun 2011.

Instrumen PNBP	Target (miliar Rp)	%	Realisasi (miliar Rp)	%
<u>PNBP Kayu</u>				
Dana Reboisasi (DR)	1.279,18	43,51	1.822,92	55,95
Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	1.359,05	46,23	868,55	26,66
Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IIUPH)	94,89	3,23	119,26	3,66
Ganti Rugi Nilai Tegakan (GRNT)	0	0,00	97,29	2,99
<u>PNBP Non Kayu</u>				
Penggunaan Kawasan Hutan (PKH)	175,02	5,95	315,67	9,69
Denda Pelanggaran Eksplorasi Hutan (DPEH)	0	0,00	4,25	0,13
Iuran Mengangkut/Tumbuhan alam Hidup atau Mati (IASL/TA)	10,04	0,34	5,41	0,17
Pungutan Izin Pengusahaan Pariwisata Alam (PIPPA)	1,06	0,04	0,10	0,00
Pungutan Masuk Obyek Wisata Alam (PMOWA)	17,15	0,58	24,56	0,75
Iuran Hasil Usaha Pengusahaan Pariwisata Alam (IHUPA)	0,64	0,02	0,12	0,00
Iuran Hasil Usaha Perburuan di Taman Buru (IHUPTB)	3,01	0,10	0	0,00
Total	2.940,04	100,00	3.258,16	100,00

Sumber: Data Biro Keuangan, Sekertaris Jenderal Kementerian Kehutanan (Mumbunan dan Wahyudi, 2012).

Di bawah sistem desentralisasi fiskal Indonesia, rente yang dikoleksi negara melalui beberapa instrumen PNBP terpilih kemudian dibagihasilkan kepada pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan skema dana bagi hasil sumberdaya alam (DBH SDA) kehutanan. PSDH dan DR merupakan dua PNBP yang dibagihasilkan.

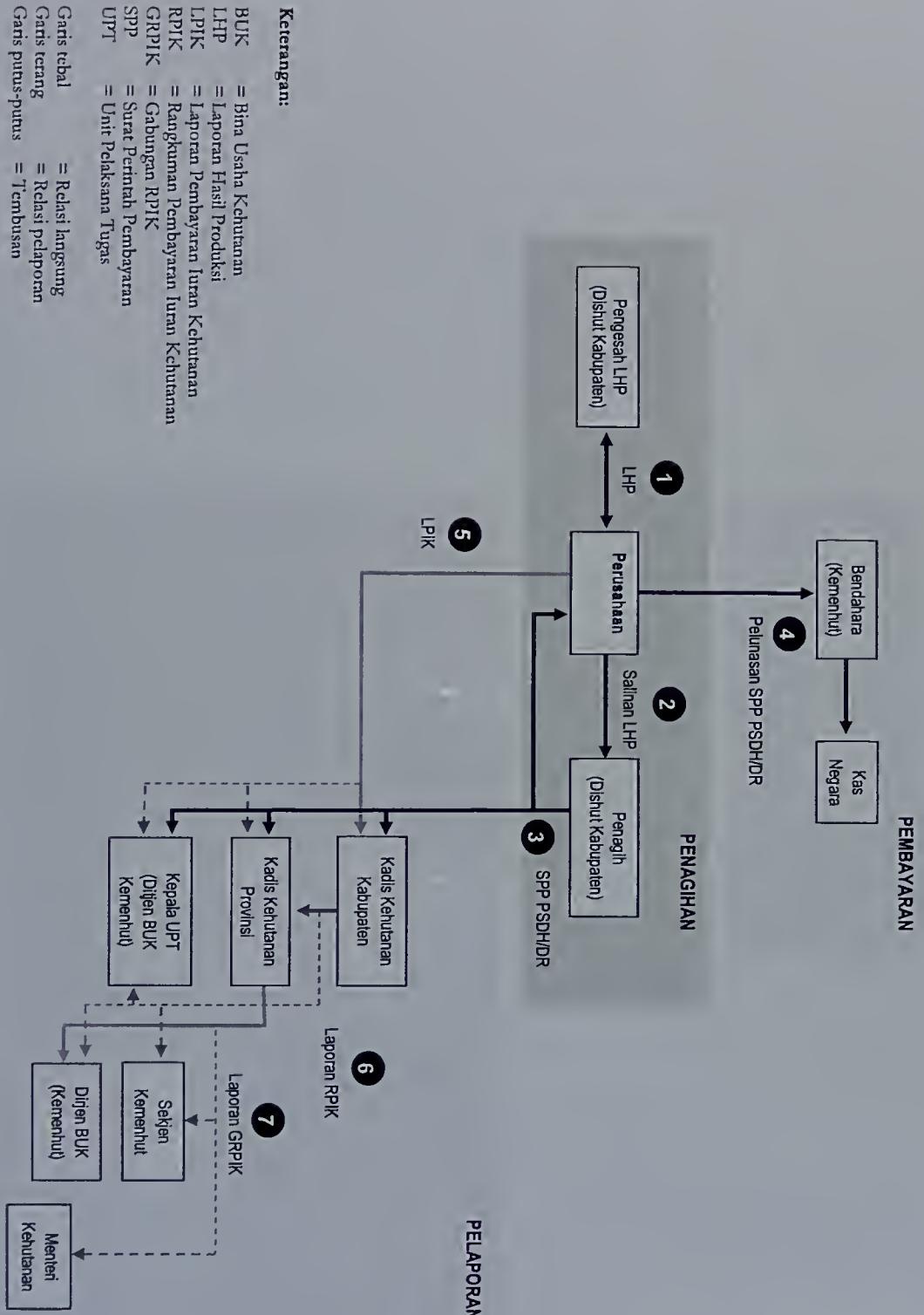
3. Aliran penerimaan dari kayu legal

Koleksi PNBP Kayu meliputi serangkaian proses yang mencakup *aliran penerimaan* dan *aliran informasi*. Proses bertahap ini meliputi aktivitas penagihan, pembayaran dan pelaporan (Gambar 1).

Di tahap penagihan, perusahaan pemegang izin pemanfaatan hutan mengajukan usulan Laporan Hasil Produksi (LHP) kepada pejabat pengesah laporan hasil produksi. Yang disebut belakangan ini akan mengesahkan usulan tersebut serta memberikan dokumen LHP kepada perusahaan dan salinan LHP pada pejabat penagih. Selanjutnya, surat perintah pembayaran untuk PSDH/DR akan dikeluarkan oleh pejabat penagih dan menjadi dasar pembayaran PNBP. Surat ini ditembuskan kepada institusi-institusi kehutanan terkait di kabupaten/kota dan provinsi, unit teknis Kementerian Kehutanan, serta pejabat penagih. Berdasarkan surat ini, perusahaan membayar PNBP kepada bendaharawan Kementerian Kehutanan yang kemudian menyetorkan kepada kas negara.

Dari sisi informasi penerimaan, perusahaan menyampaikan laporan pembayaran iuran kehutanan (LPIK) kepada dinas kehutanan kabupaten/kota, dengan tembusan kepada dinas kehutanan provinsi dan unit teknis Kementerian Kehutanan. Dinas kehutanan kabupaten/kota kemudian menyampaikan realisasi laporan pembayaran iuran kehutanan ini kepada dinas kehutanan provinsi, dengan tembusan kepada Sekjen, Ditjen BUK dan Kepala UPT Kemenhut. Laporan gabungan dari semua laporan ini selanjutnya disampaikan kepada Dirjen BPK Kemenhut dengan tembusan kepada Sekjen Kemenhut dan dilaporkan kepada Menteri Kehutanan. Secara institutional, dalam keseluruhan proses ini – yakni, dalam aktivitas penagihan, pembayaran dan pelaporan – aliran penerimaan dan aliran informasi hanya melibatkan lembaga-lembaga yang terkait dengan kehutanan.

Gambar 1. Alur administrasi PNBP Kayu.



Keterangan:

BUK	= Bina Usaha Kehutanan
LHP	= Laporan Hasil Produksi
LPIK	= Laporan Pembayaran Iuran Kehutanan
RPIK	= Rangkuman Pembayaran Iuran Kehutanan
GRPIK	= Gabungan RPIK
SPP	= Surat Perintah Pembayaran
URT	= Unit Pelaksana Tugas
Garis tebal	= Relasi langsung
Garis terang	= Relasi pelaporan
Garis putus-putus	= Tembusan

3. Metodologi

Simulasi perhitungan potensi nilai Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) dari produksi kayu tahun 2007-2012 menggunakan formula dan tarif yang berlaku di sektor kehutanan. Data simulasi menggunakan data sekunder yang diterbitkan secara resmi oleh lembaga pemerintah terkait. Dalam proses simulasi digunakan beberapa asumsi karena keterbatasan dan ketidakselarasannya data antar lembaga pemerintah. Hasil simulasi selanjutnya dibandingkan dengan nilai PSDH dan DR pada perkiraan alokasi dan alokasi dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan pada tahun kajian untuk melihat kesenjangan antara potensi dan realisasi nilai PSDH dan DR. Berikut asumsi-asumsi dan formula dalam perhitungan PSDH dan DR.

a. Asumsi-asumsi

Simulasi perhitungan PSDH dan DR dari kayu bulat tahun 2007-2012 dilakukan dengan menggunakan data dan asumsi-asumsi berikut.

Produksi kayu

Data produksi kayu bulat 2007-2012 diperoleh dari Statistik Kehutanan 2012. Data produksi kayu yang tercantum pada Statistik Kehutanan 2012 adalah data realisasi produksi kayu pada tahun 2007-2012 (lihat Tabel 2). Berdasarkan ukuran, kayu bulat dibedakan menjadi kayu bulat (diameter > 30 cm) dan kayu bulat kecil (diameter < 30 cm). Berdasarkan sumber produksi kayu bulat berasal dari:

- (1) Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA).
- (2) Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan Izin Lain yang Sah (ILS).
- (3) Perum Perhutani.
- (4) Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT).
- (5) Sumber Lainnya (termasuk kayu rakyat dari Hutan Tanaman Rakyat/HTR, Hutan Kemasyarakatan/HKm, dan kayu lain-lain).

Tabel 2. Rekapitulasi produksi kayu bulat berdasarkan sumber produksi tahun 2007-2012.

Tahun	Sumber Produksi					
	Hutan Alam		Hutan Tanaman		Sumber Lainnya (juta m ³)	Jumlah (Juta m ³)
	IUPHHK-HA (juta m ³)	IPK/ILS (juta m ³)	Perhutani (ribu m ³)	IUPHHK-HT (juta m ³)		
2007	6,44	4,39	48,03	20,61	0,71	32,20
2008	4,63	2,76	97,48	22,32	2,19	32,00
2009	4,86	6,62	87,83	18,95	3,80	34,32
2010	5,25	14,49	98,00	18,56	3,72	42,11
2011	5,09	0,60	112,86	19,84	21,79	47,43
2012	5,14	0,75	142,46	26,13	17,10	49,26

Sumber: Direktorat BPPIIH, Ditjen Bina Usaha Kehutanan (2012).

Pada penelitian ini, kayu bulat kecil diasumsikan hanya berasal dari IPK/ILS. Sementara, kayu bulat berasal dari IUPHHK-HA, IUPHHK-HT, Perhutani, Sumber Lainnya (HTR, HKm dan lain-lain), termasuk pula dari IPK/ILS. Bobot kayu per jenis untuk kayu yang berasal dari IUPHHK-HA diperoleh dari data Badan Pusat Statistik (2012).

Definisi kayu

Dalam simulasi PSDH, kayu merujuk pada semua kayu yang menjadi obyek pungutan, yaitu kayu dari hutan alam, hutan tanaman, dan hutan tanaman rakyat maupun kawasan hutan lainnya yang mana wajib kena pungutan PSDH. Dalam simulasi DR, kayu merujuk pada semua kayu yang diambil atau dipungut hanya dari hutan alam.

Penggolongan kayu, harga, dan tarif

Pungutan PSDH mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan tentang harga patokan kayu per jenis.¹ Harga patokan kayu yang digunakan untuk masing-masing sumber sebagai berikut:

- Kayu dari IUPHHK-HA menggunakan harga patokan kayu bulat per jenis untuk kawasan I (Kalimantan, Sumatera, Sulawesi dan Maluku). Kayu bulat per jenis diperoleh dengan mentransformasi produksi kayu secara keseluruhan dikalikan dengan bobot kayu per jenis tersebut menurut pangannya dalam produksi kayu keseluruhan tahun kajian.
- Kayu dari IPK/ILS berdasarkan ukurannya dibagi menjadi dua, yaitu kayu bulat (diameter > 30 cm) dan kayu bulat kecil (diameter < 30 cm) dengan proporsi 50:50. Kayu bulat kecil ini berasal dari penebangan kayu untuk persiapan lahan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan pembersihan lahan untuk kegiatan pertambangan di kawasan hutan. Selanjutnya, kayu bulat (diameter > 30 cm) dikelompokkan lagi menjadi jenis Meranti dan Rimba Campuran dengan proporsi 50:50. Kayu bulat menggunakan harga patokan kayu bulat Meranti dan Rimba Campuran untuk kawasan I dan kayu bulat kecil menggunakan harga kayu diameter kurang dari 30 cm.
- Kayu dari Perhutani berdasarkan jenis kayu yang diproduksi dibagi menjadi dua kelompok, yaitu Kayu Jati dan Kayu Rimba dengan proporsi 50:50. Kayu Jati (*Tectona grandis*) adalah produk utama Perhutani yang berkontribusi sebesar 50% dari total produksi kayu. Sementara, 50% produksi kayu lagi berasal dari kayu rimba, seperti Mahoni (*Swietenia macrophylla*), Rasamala (*Altingia excelsa*), Sonokeling (*Dalbergia latifolia*), Pinus (*Pinus merkusii*), Damar (*Agathis dammara*), Akasia (*Acacia mangium*), Sengon (*Paraserianthes falcataria*), dan Johar (*Cassia siamea*). Kelompok

¹ Lampiran Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia no. 8/M-DAG/PER/2007 tentang Penetapan Harga Patokan Untuk Perhitungan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) Kayu dan Bukan Kayu.

Kayu Jati menggunakan harga patokan Kayu Jati Perhutani dan kelompok Kayu Rimba menggunakan harga patokan rata-rata dari kelompok Kayu Rimba Perhutani.

- Kayu dari IUPHHK-HT dan Sumber Lainnya dikelompokkan menjadi Kayu Meranti dan Rimba Campuran dengan proporsi 50:50. Harga patokan menggunakan harga patokan kayu Meranti dan Rimba Campuran untuk kawasan I.

Pada Bagian 5, simulasi PSDH menggunakan harga pasar kayu domestik dan internasional untuk kurun 2008-2012 dari data Global Wood Trade Network. Harga rata-rata kayu Meranti di pasar dalam negeri menjadi acuan harga pasar domestik. Meranti dipilih karena mewakili jenis kayu yang tersebar luas di Indonesia dan produk utama pengelolaan hutan produksi alam. Harga kayu internasional menggunakan pendekatan harga ekspor rata-rata kayu bulat Meranti di Serawak (FOB) mengingat tidak ada harga kayu bulat internasional Indonesia (karena larangan ekspor kayu bulat).

Tarif DR mengacu Peraturan Pemerintah tentang tarif jenis PNBP kehutanan dan dikenakan pada kayu dari IUPHK-HA dan IPK/ILS.² Tarif untuk IUPHK-HA menggunakan jenis kayu untuk Kalimantan dan Maluku. Sementara, kayu dari IPK/ILS dibagi dua kelompok: (1) kayu bulat dan (2) kayu bulat kecil, dengan proporsi 50:50. Kayu bulat lalu dikelompokkan menjadi jenis Meranti dan Rimba Campuran (keduanya menggunakan tarif untuk wilayah Kalimantan dan Maluku) dengan proporsi 50:50. Kayu bulat kecil menggunakan rata-rata tarif DR untuk kayu berdiameter kurang dari 30 cm.

Nilai perkiraan

Nilai PSDH dan DR perkiraan mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang perkiraan alokasi dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan. PMK perkiraan ditetapkan dengan mempertimbangkan realisasi penerimaan sumber daya alam kehutanan per daerah selama tiga tahun anggaran terakhir. Pada penelitian ini, kami menggunakan nilai PMK perkiraan sebagai nilai perkiraan.

Nilai realisasi

Nilai PSDH dan DR alokasi mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang alokasi dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan. PMK alokasi adalah realisasi penerimaan periode Januari-Oktober tahun bersangkutan. Untuk menentukan penerimaan periode November-Desember digunakan nilai dana cadangan PSDH dan DR yang tercantum dalam PMK alokasi tersebut. Pada penelitian ini, kami menggunakan nilai pada PMK alokasi sebagai nilai realisasi.

Nilai potensi

² Lampiran Peraturan Pemerintah no.92 tahun 1999 tentang Tarif Atas Jenis PNBP yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

Nilai potensi PSDH dan DR adalah nilai hasil perhitungan (simulasi) PSDH dan DR pada tahun kajian dengan mengacu pada data produksi kayu bulat dan formula pungutan PSDH dan DR yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan.

Kurs US\$ terhadap Rupiah

Tarif DR menggunakan US\$ bila merujuk pada peraturan yang berlaku. Pada penelitian ini, kurs US\$ terhadap rupiah diperoleh dengan merata-rata nilai kurs selama 6 (lima) tahun terakhir. Kurs US\$ terhadap rupiah diasumsikan sama untuk setiap tahun kajian, yaitu US\$ 1 = Rp 9.900.

a. Formula

Definisi dan formula dalam pengenaan PSDH dan DR dari produksi kayu mengacu pada Peraturan Menteri Kehutanan. Berikut penjelasan dan formula dari PSDH dan DR.

Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)

PSDH adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intristik dari hasil hutan, baik kayu dan bukan kayu, yang dipungut dari kawasan hutan. Formula pengenaan PSDH untuk hasil hutan kayu:³

$$PSDH = \text{Volume kayu pada LHP} \times \text{tingkat pungutan} \times \text{harga}$$

Harga patokan kayu yang menjadi dasar pungutan PSDH mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) RI No. 08/M-DAG/PER/2007 yang berlaku selama tahun kajian.

Dana Reboisasi (DR)

Dana Reboisasi adalah dana untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan serta kegiatan pendukungnya yang dipungut dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dari hutan alam.⁴ Formula penerimaan DR:

$$DR = \text{Volume kayu} \times \text{tarif}$$

Volume kayu mengacu pada LHP untuk izin dengan sistem Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) dan mengacu pada Laporan Hasil Cruising (LHC) untuk izin selain dengan sistem TPTI.

³ Keputusan Menteri Kehutanan No. 124/Kpts-II/2003 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, Pembayaran dan Penyetoran PSDH, Pasal 1.

⁴ Keputusan Menteri Kehutanan No. 128/Kpts-II/2003 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, Pembayaran, dan Penyetoran Dana Reboisasi, Pasal 1.

TPTI adalah sistem penebangan dengan memilih kayu-kayu yang berdimater besar (≥ 50 cm) berdasarkan hasil inventore kawasan hutan. Dalam sistem TPTI hanya 6-8 pohon saja per hektar yang ditebang (Primack dan Corlett, 2005). Sementara, Laporan Hasil Cruising (LHC) adalah hasil inventore tegakan hutan sebelum hutan tersebut ditebang.

4. Analisis

4.1. Penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)

a. Temuan

Hasil simulasi menunjukkan bahwa nilai perkiraan dan realisasi PSDH yang mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) masih jauh dari nilai potensi penerimaan yang seharusnya. Perkiraan penerimaan PSDH dari 2007-2012 hanya sebesar 57% pada rata-rata capaiannya terhadap nilai potensi PSDH. Adapun untuk realisasi penerimaan PSDH lebih timpang lagi, yaitu sebesar 47% pada rata-rata capaiannya terhadap nilai potensi PSDH yang seharusnya diperoleh negara (Tabel 3).

Tabel 3. Perbandingan nilai PSDH perkiraan dan realisasi dengan nilai PSDH potensi 2007-2012

Tahun	PSDH kayu dan non-kayu		PSDH potensi (miliar Rp)	Selisih PSDH perkiraan dengan potensi (miliar Rp)	Selisih PSDH realisasi dengan potensi (miliar Rp)	PSDH perkiraan terhadap PSDH potensi (%)	PSDH realisasi terhadap PSDH potensi (%)
	PSDH perkiraan (miliar Rp)	PSDH realisasi (miliar Rp)					
2007	1.217	-	1.500	283	-	81	-
2008	1.499	969	1.520	21	551	99	64
2009	1.249	833	1.546	297	713	81	54
2010	597	799	1.748	1.151	949	34	46
2011	893	856	2.324	1.431	1.468	38	37
2012	791	999	2.363	1.572	1.364	33	42
Rata-rata tertimbang						57	47

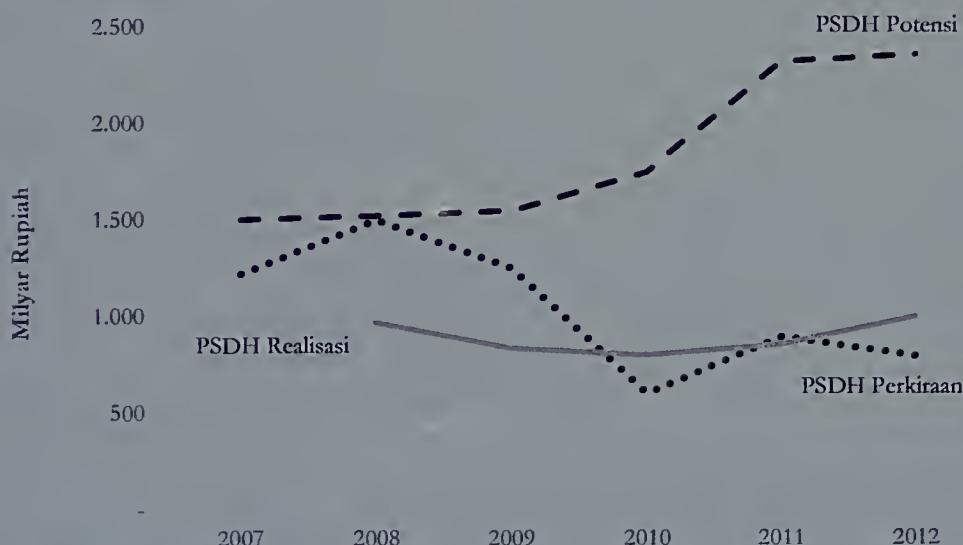
Keterangan: Nilai PSDH perkiraan dan realisasi adalah nilai PSDH kayu *dan* non-kayu. Nilai PSDH potensi adalah nilai PSDH kayu saja.

Capaian realisasi PSDH tertinggi terjadi pada 2008, yaitu 64% dari potensi PSDH dengan selisih nominal sebesar Rp 551 miliar. Capaian realisasi PSDH terendah terjadi pada 2011, yaitu hanya 37% dari nilai potensi PSDH dengan selisih nominal mencapai Rp 1,4 triliun. Perlu dicatat bahwa nilai PSDH pada PMK adalah nilai gabungan PSDH Kayu *dan* PSDH Non-kayu. Sementara nilai PSDH dalam simulasi hanya menunjukkan nilai PSDH Kayu saja. Nilai kesenjangan ini tentu akan lebih besar lagi manakala dalam simulasi menggunakan nilai PSDH Kayu dan Non-Kayu.

Tren kesenjangan realisasi penerimaan PSDH terhadap potensi penerimaan PSDH terus meningkat dari 2008-2011. Tren ini diikuti juga dengan tren produksi kayu bulat yang terus meningkat dari 2008-2011. Puncaknya terjadi pada tahun 2011, dimana produksi kayu mencapai

47 juta m³. Pada tahun 2011 ini pula terjadi kesenjangan terbesar realisasi penerimaan PSDH terhadap potensi penerimaan PSDH (Gambar 2). Namun, tren kesenjangan ini menurun pada 2012 yang diikuti pula dengan penurunan produksi kayu bulat pada tahun tersebut. Pada 2012 capaian realisasi PSDH terhadap potensi PSDH naik sebesar 5%, yaitu mencapai 42% (37% pada 2011). Sementara, kesenjangan terkecil realisasi penerimaan PSDH terhadap potensi penerimaan PSDH terjadi pada tahun 2008, saat produksi kayu hanya 32 juta m³ atau produksi yang terkecil selama tahun kajian. Dengan kata lain, selama durasi 2008-2011, semakin meningkat produksi kayu semakin besar juga potensi kehilangan negara dari instumen PSDH.

Gambar 2. Grafik perbandingan nilai perkiraan dan realisasi PSDH kayu dan non-kayu dengan nilai potensi PSDH kayu (hasil simulasi) tahun 2007-2012



b. Penjelasan hasil temuan

Terdapat beberapa kemungkinan untuk menjelaskan temuan di atas. Penjelasan di sini mengacu pada celah yang muncul dalam setiap tahap dalam aliran penetapan dan informasi dari ekstraksi sumber daya hutan kayu, seperti diuraikan sebelumnya dalam Bagian 4.

Tabap penagihan (billing)

Pertama, penagihan kewajiban PSDH untuk kayu lelang di bawah harga patokan. Kayu lelang adalah kayu hasil temuan atau sitaan tanpa izin yang legal. Sejauh ini, tidak ada besaran pungutan PSDH yang pasti untuk kayu lelang temuan dan sitaan (Kementerian Kehutanan, 2005). Total

pungutan rata-rata PSDH, DR dan retribusi daerah, menurut Kementerian Kehutanan (2005) hanya Rp 161.850/m³ kayu. Pungutan ini tergolong rendah dan jauh dari yang sepatutnya, untuk paling kurang dua alasan: (1) pungutan PSDH dan DR saja untuk kayu jenis Meranti bila mengacu ke harga patokan yang berlaku mencapai sebesar Rp 218.400/m³ kayu (nilai ini belum termasuk pungutan retribusi daerah); dan (2) potensi mendapatkan rente ekonomi lebih besar bila pungutan merujuk pada harga pasar (lihat Bagian 5). Menurut APHI (2012), kayu lelang hasil temuan dan sitaan ini dapat saja masuk dalam laporan produksi kayu Kementerian Kehutanan dalam kategori kayu dari Sumber Lainnya. Tetapi, dari laporan resmi Kementerian Kehutanan tidak disebutkan secara pasti berapa jumlah (m³) dan persentase kayu lelang tersebut. Implikasi bagi simulasi, perhitungan nilai PSDH Kayu mungkin menjadi lebih besar dari realisasi karena untuk kayu dalam kategori Sumber Lainnya tetap menggunakan tarif untuk kayu legal sesuai peraturan.

Implikasi lain di luar simulasi, pertama, pihak perusahaan menghemat biaya produksi karena tidak perlu membayar biaya inventore hutan. Kedua, proses kayu lelang ini bisa menjadi sebentuk *mekanisme formalisasi* untuk kayu “non-formal”. Dalam ekonomi informal, legalitas merupakan salah satu *defining criteria* untuk memisahkan mana yang formal mana yang tidak (Mead dan Morrisson, 1996). Pembayaran PSDH dan DR untuk kayu-kayu ilegal (yang disita lantas dilelang) bisa menjadi jalan mengatasi masalah legalitas. Ini agak serupa dengan pembayaran retribusi kayu oleh pembalak liar di Kalimantan untuk menjadi “legal” (Casson dan Obidzinski, 2002).

Kedua, tidak ada pungutan PSDH bagi kayu yang terdapat pada areal IPK/ILS kategori tidak ekonomis, yakni areal di mana volume tegakan atau kayu berdiameter ≥ 30 cm yang ada di dalamnya tidak lebih dari 50 m³.⁵ Meskipun kayu tersebut bernilai ekonomi, tetapi karena berada pada areal IPK/ILS yang tidak ekonomis, maka tidak dikenakan pungutan PSDH. Di sisi lain, kayu bulat kecil (diameter < 30 cm) dari IPK/ILS yang masuk kategori ekonomis pun, dikenakan pungutan PSDH hanya 1% dari harga patokan.⁶ Pada simulasi ini, perhitungan nilai potensi PSDH berasumsi bahwa semua kayu dari IPK/ILS adalah kayu dari IPK/ILS kategori ekonomis, sehingga nilai potensi mungkin lebih besar dari nilai realisasi.

Ketiga, penghitungan kewajiban PSDH mengacu pada harga jual ke perusahaan pengolahan kayu hulu yang berasal dari kelompok usaha yang sama, bukan pada harga patokan Kementerian Perdagangan. Praktik seperti ini masih dilakukan oleh beberapa HPH, misalnya di provinsi Sumatera Selatan dan Riau (Ginoga dkk, 2001). Harga jual dari HPH ke industri pengelolaan kayu hulu dibuat lebih rendah dari harga patokan (*benchmark price*). Praktik ini merupakan sebentuk *transfer pricing* yang merugikan negara dari sisi penerimaan. Terkait simulasi, apabila (a) harga jual

⁵ Peraturan Menteri Kehutanan no. P14/Menhut-II/2011 tentang Izin Pemanfaatan Kayu, Pasal 21.

⁶ Lampiran Peraturan Pemerintah no. 59 tahun 1998 tentang Tarif Atas Jenis PNBP yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

berfluktuasi tetapi tetap di bawah harga patokan dan (b) rincian kayu, seperti dalam kasus di Sumatera Selatan dan Riau, tidak diketahui secara pasti, maka akan menyulitkan perhitungan PSDH secara tepat. Sehingga, nilai potensi PSDH dalam simulasi akan lebih tinggi.

Tahap pembayaran

Pelanggaran pengusahaan hutan lumrah terjadi di sektor kehutanan, termasuk pembayaran PSDH oleh perusahaan yang lebih rendah dibanding hasil produksi. Penyogokan bisa dilakukan untuk menutupi pelanggaran tersebut (TII, 2011). Pembayaran PSDH tidak langsung ke kas negara, melainkan lebih dahulu disetor ke rekening bendaharawan Kementerian Kehutanan dengan tembusan ke Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini mungkin mengarah pada pelaporan nilai PSDH oleh pemerintah berbeda dengan pembayaran PSDH sebenarnya oleh perusahaan. Dalam kajian ini, nilai potensi PSDH yang menggunakan data produksi kayu menunjukkan hasil yang jauh berbeda dengan nilai realisasi PSDH berdasarkan laporan baik Kementerian Kehutanan maupun Kementerian Keuangan.

Tahap pelaporan

Pertama, pencatatan data pelaporan pembayaran dan produksi dari pemerintah tidak rinci. Secara jelas ini dapat dilihat dari publikasi resmi yang diterbitkan Kementerian Kehutanan. Data produksi kayu pada laporan resmi Statistik Kehutanan 2007-2012, tidak merinci jenis kayu yang diproduksi. *Setali tiga uang* dengan data produksi, nilai PSDH kayu juga tidak dikategorisasi berdasarkan sumber kayunya. Rincian data tidak bisa ditemukan baik melalui akses data langsung maupun melalui *website* Kementerian Kehutanan. Pencatatan data yang tidak terinci dengan baik menyebabkan simulasi penghitungan nilai potensi PSDH memiliki akurasi terbatas mengingat harga patokan setiap jenis kayu berbeda-beda.

Kedua, koordinasi antar kementerian tidak berjalan optimal. Nilai perkiraan dan realisasi PSDH antara laporan resmi Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan tentang dan bagi hasil sumber daya alam kehutanan selama 2007-2012 memiliki selisih (Tabel 4). Ini terjadi nyaris setiap tahun dengan nilai selisih yang lumayan besar. Selisih terbesar terjadi pada 2008 sebesar Rp 350 miliar. Selisih angka ini boleh jadi karena (1) Kementerian Kehutanan melaporkan data yang berbeda ke Kementerian Keuangan dan/atau (2) Kementerian Keuangan memiliki data dan perhitungan PSDH sendiri. Di luar itu, apabila koordinasi birokrasi berjalan benar, maka Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang dana bagi hasil kehutanan akan terbit berdasarkan laporan pencatatan Kementerian Kehutanan sehingga data paduserasi (Biro Keuangan Kemenhut,

2012). Dalam simulasi, data produksi kayu mengacu pada data Kementerian Kehutanan, sedangkan data perkiraan dan realisasi PSDH mengacu pada data Kementerian Keuangan.

Tabel 4. Selisih pencatatan perkiraan dan realisasi nilai PSDH antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Keuangan 2007-2012.

Tahun	Nilai PSDH Kayu				Selisih perkiraan PSDH PMK dari target Kemenhut (miliar Rp)	Selisih realisasi PSDH PMK dari realisasi Kemenhut (miliar Rp)
	Perkiraan nilai PSDH pada PMK (miliar Rp)	Realisasi nilai PSDH pada PMK (miliar Rp)	Perkiraan nilai PSDH laporan Kemenhut (miliar Rp)	Realisasi nilai PSDH laporan Kemenhut (miliar Rp)		
2007	1.217	-	972	670	245	-
2008	1.499	969	1.499	618	0	350
2009	1.249	833	428	674	822	159
2010	597	799	1.123	797	-526	2
2011	893	856	1.359	869	-466	-12
2012	791	999	1.305	986	-514	13

Keterangan: (-) menunjukkan bahwa target/realisasi Kemenhut lebih besar dari perkiraan dan alokasi Kemenkeu.

4.2. Penerimaan Dana Reboisasi (DR)

a. Temuan

Hasil simulasi perhitungan nilai DR yang dibandingkan dengan nilai perkiraan dan realisasi DR pada PMK menunjukkan pola yang berbeda dengan pola pada perhitungan PSDH (Tabel 5). Realisasi nilai DR justru menunjukkan hasil yang lebih besar dari potensi penerimaan yang seharusnya, yaitu 133% pada rata-rata capaiannya terhadap potensi. Selisih terbesar antara realisasi DR dari potensinya terjadi pada 2011 dengan selisih nominal mencapai Rp 861 miliar. Sementara, selisih terkecil antara realisasi DR dari potensinya terjadi pada tahun 2009 dengan selisih nominal sebesar Rp 136 miliar. Realisasi nilai DR yang lebih kecil dari potensi penerimaan yang seharusnya hanya terjadi pada tahun 2010. Realisasi DR pada tahun 2010 hanya mencapai 85% dari potensi penerimaan yang seharusnya dengan selisih nominal sebesar Rp 306 miliar.

Sementara, persentase perkiraan nilai DR sebesar 98% pada rata-rata capaiannya terhadap potensi nilai DR dengan menggunakan rata-rata tertimbang. Meskipun, capaian perkiraan DR terhadap potensi DR selama 2008-2012 sangat fluktuatif, yaitu berada di bawah potensi pada 2007, 2009, 2010, dan berada di atas potensi pada 2008, 2011, dan 2012. Selisih terbesar untuk kondisi perkiraan di atas potensi DR terjadi pada 2008, di mana perkiraan nilai DR lebih besar Rp 339 miliar dari potensinya. Adapun selisih terbesar untuk kondisi perkiraan berada di bawah potensi DR terjadi pada 2010, di mana perkiraan nilai DR lebih kecil sebesar Rp 640 miliar dari potensinya.

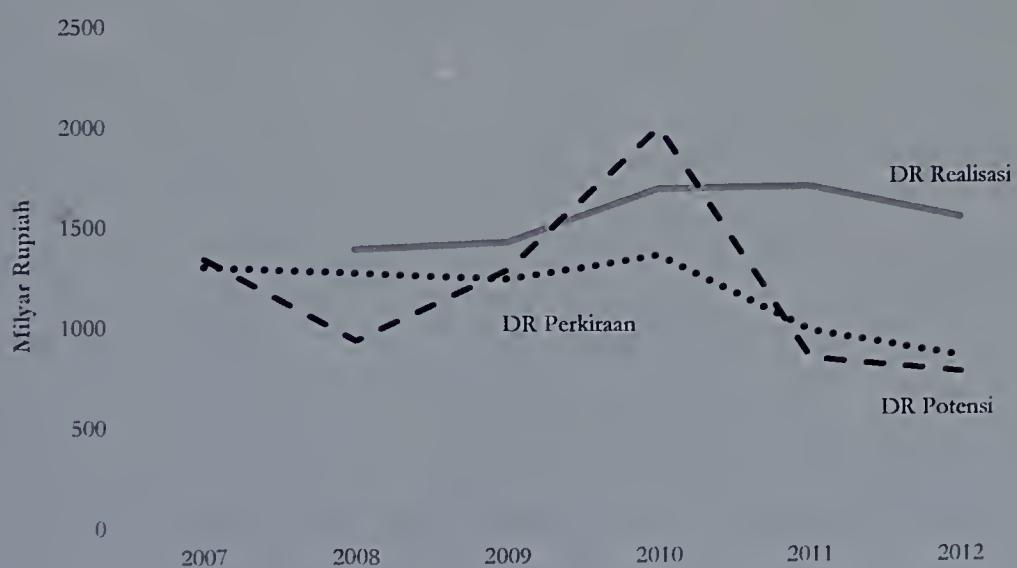
Tabel 5. Perbandingan nilai DR perkiraan dan realisasi dengan nilai DR hasil simulasi (potensi) pada tahun 2007-2012

Tahun	DR untuk PNBP Kayu		DR potensi (miliar Rp)	Selisih DR perkiraan dengan potensi (miliar Rp)	Selisih DR realisasi dengan potensi (miliar Rp)	DR perkiraan terhadap DR potensi (%)	DR alokasi terhadap DR potensi (%)
	DR perkiraan (miliar Rp)	DR realisasi (miliar Rp)					
2007	1.302	-	1.341	39	-	97	-
2008	1.271	1.391	932	-339	-459	136	149
2009	1.236	1.423	1.284	48	-136	96	111
2010	1.354	1.688	1.994	640	306	68	85
2011	978	1.700	839	-139	-861	117	203
2012	847	1.545	766	-81	-779	111	202
Rata-rata tertimbang						98	133

Keterangan: (-) menunjukkan bahwa nilai DR perkiraan dan realisasi lebih besar dari potensinya.

Jika mengacu pada PMK terkait dana bagi hasil DR, tren nilai DR menunjukkan bahwa nilai realisasi selalu lebih besar dari nilai perkiraan DR (Gambar 3). Hal ini menunjukkan bahwa realisasi tebangan kayu di hutan alam selalu lebih besar dari yang ditargetkan oleh Kementerian Kehutanan.

Gambar 3. Grafik perbandingan nilai DR perkiraan dan realisasi dengan nilai DR potensi (hasil simulasi) pada tahun 2007-2012.



Hasil simulasi perhitungan DR yang dilakukan berdasarkan pada data resmi produksi kayu di hutan alam juga menunjukkan nilai potensi DR yang lebih rendah dari nilai realisasinya pada PMK

selama tahun kajian, kecuali pada tahun 2010. Pada tahun 2010, hasil simulasi perhitungan DR lebih besar dari realisasinya, di mana pada tahun tersebut produksi kayu dari hutan alam meningkat tajam, yaitu sebesar 19,7 juta m³, terutama kontribusi dari IPK/ILS yang mencapai 14,5 juta m³. Padahal, rata-rata produksi kayu dari hutan alam tahun 2007-2009 hanya pada kisaran 9 juta m³ dengan produksi kayu dari IPK/ILS rata-rata berkisar 4,5 juta m³ (Kementerian Kehutanan, 2012).

b. Penjelasan hasil temuan

Terdapat beberapa argumen yang mungkin menjelaskan realisasi nilai DR yang lebih tinggi dari potensinya. Argumen ini dapat dikelompokkan dengan mengacu pada tahapan aliran penerimaan ekstraksi sumber daya hutan kayu.

Tahap penagihan (billing)

Pertama, tarif pungutan DR yang menggunakan US\$. Tarif pungutan DR yang menggunakan US\$ telah menyebabkan tarif DR fluktuatif setiap tahun mengikuti perubahan kurs rupiah terhadap US\$. Tarif pungutan DR yang menggunakan US\$ dikritik karena kayu bulat hanya untuk dijual di dalam negeri dan tidak boleh diekspor (Barr dkk, 2011). Pada penelitian ini tarif pungutan DR menggunakan rata-rata kurs rupiah terhadap US\$ selama tahun kajian (2007–2012), sehingga ada kemungkinan pada tahun-tahun tertentu atau pada saat dikenakan pembayaran DR kurs rupiah terhadap US\$ lebih tinggi dari kurs rata-rata selama tahun kajian. Implikasinya, bila kurs rupiah terhadap US\$ pada tahun tertentu lebih tinggi dari kurs rata-rata, maka perhitungan simulasi akan lebih kecil dari realisasi penerimaan yang sebenarnya.

Khusus pada 2010, simulasi menghasilkan potensi DR lebih tinggi dari realisasi. Ada dua kemungkinan. Pertama, penebangan kayu yang tinggi di areal IPK/ILS (cf. Tabel 2). Penebangan skala besar ini terjadi sebelum Instruksi Presiden no. 10 tahun 2011 tentang Moratorium Perizinan Pada Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut keluar. Inpres ini bertujuan untuk menunda pemberian izin HPH dan izin pinjam pakai kawasan hutan baru selama 2 (dua) tahun dengan harapan tata kelola hutan lebih baik (Murdiyarsa dkk, 2011). Sebelum Inpres ini terbit, eksplorasi skala besar terjadi di hutan alam (HPH dan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan). Pada tahun 2010 penebangan kayu oleh HPH di hutan alam mencapai 5,2 juta m³, lebih besar dari dua tahun sebelumnya yang rata-rata 4,7 juta m³ (Kementerian Kehutanan, 2012). Lebih dramatis adalah penebangan di areal IPK/ILS yang dilakukan oleh perusahaan pemegang izin pinjam pakai, terutama perusahaan tambang. Pada 2010 mencapai tingkat penebangan kayu tertinggi di areal IPK/ILS, yaitu sebesar 14,5 juta m³. Menurut Murdiyarsa dkk (2011), penebangan yang tinggi ini karena banyaknya izin pinjam pakai kawasan hutan yang dikeluarkan sebelum Inpres moratorium

diundangkan. Misalnya di Kalimantan Tengah, sebagian besar izin pinjam pakai kawasan hutan (dari total 39 izin) diterbitkan sebelum Inpres berlaku (Kementerian Kehutanan, 2012).

Kedua, masalah pungutan yang terkait dua hal. Satu, DR tidak dipungut untuk kayu yang berada di areal IPK/ILS yang dikategorikan tidak ekonomis, yakni, potensi tegakan dari kayu berdiameter ≥ 30 cm di areal tersebut tidak lebih dari 50 m^3 . Meskipun kayu tersebut tergolong jenis kayu bernilai ekonomi tinggi. Dua, kayu bulat kecil di areal IPK/ILS yang dianggap ekonomis oleh Kementerian Kehutanan hanya dikenakan tarif DRnya pun sangat kecil (US\$ 2). Sebagai konsekuensi, penerimaan DR akan mengalami penurunan yang signifikan sepanjang porsi produksi kayu hutan alam IPK/ILS lebih besar dari total produksi kayu IUPHHK-HA. Hasilnya, simulasi perhitungan nilai DR yang mengacu pada produksi kayu di hutan alam (IUPHK-HA dan IPK/ILS) pada 2010 menjadi sangat tinggi. Padahal, sebagian besar kayu boleh jadi berasal dari areal IPK/ILS tidak ekonomis yang tidak kena pungutan DR.

Tahap pembayaran

Sementara, pada tahap pembayaran yang mungkin menyebabkan realisasi DR lebih tinggi dari potensinya adalah pembayaran DR yang dilakukan oleh industri pengolahan kayu hulu, bukan HPH. Menurut penelitian Ginoga dkk (2001), bila HPH menjual kayu ke industri pengolahan kayu di luar grupnya, maka HPH tersebut yang akan membayar DR. Sementara, bila HPH menjual kayu ke industri pengolahan kayu dalam grup yang sama, maka industri pengolahan kayu yang akan membayar DR sesuai harga jual. Penjualan ke industri pengolahan kayu dalam satu grup perusahaan yang sama dilakukan dengan tujuan untuk menutup biaya produksi di HPH. Akibatnya, ada kemungkinan produksi kayu HPH yang dibayarkan oleh industri pengolahan kayu hulu tidak masuk dalam data pencatatan produksi HPH, tetapi penerimaan DR-nya kemungkinan dicatat dalam penerimaan PNBP kehutanan. Implikasi hal ini bagi simulasi adalah nilai DR potensi lebih kecil dari nilai realisasinya (2007-2009 dan 2011-2012) karena perhitungan nilai DR mengacu pada produksi kayu yang tercatat di HPH yang memiliki izin pemanfaatan hutan alam.

Tahap pelaporan

Pertama, pendataan kayu dari kategori Sumber Lainnya belum menjadi fokus Kementerian Kehutanan, baik jenis kayu alam di luar maupun di dalam kawasan hutan. Jenis ini kena pungutan DR namun hanya sebagian produksi kayu jenis ini yang didata. Produksi kayu yang masuk pendataan adalah produksi yang dilaporkan pemegang izin secara sukarela. Adapun kayu yang tidak masuk pendataan cenderung merupakan kayu yang izin pemanfaatannya dikeluarkan oleh Gubernur atau Bupati tanpa keharusan persetujuan Menteri Kehutanan, hal mana dimungkinkan

untuk untuk izin pemanfaatan s kayu alam di luar kawasan hutan maupun di dalam kawasan hutan dengan luas tidak lebih dari 100%. Sebagai akibat, data produksi dari kategori Sumber Lainnya dalam Data Statistik Kehutanan belum menggambarkan produksi yang sesungguhnya. Di titik ini, realisasi DR lebih besar dibanding potensi karena pemegang izin membayar DR atas kayu yang ditebang namun produksi kayu dari pemegang izin tidak seluruhnya terdata.

Kedua, tidak ditemukan data produksi kayu yang masuk ke industri penggergajian kecil dan menengah, yaitu kapasitas industri di bawah 6.000 m³ (lihat Mumbunan dan Wahyudi, 2012). Data ini tidak dicantumkan, baik di data *online* maupun data statistik kehutanan sampai dengan tahun 2012. Ada kemungkinan nilai DR dari kayu ini tetap dihitung, sehingga nilai DR dari 2007-2009 maupun 2011 dan 2012 cukup tinggi dibandingkan potensi penerimaan yang seharusnya. Hal ini karena pada produksi kayu yang dikeluarkan Kemenhut, sebagai dasar untuk simulasi nilai DR, tidak mencantumkan data tersebut.

Ketiga, lemahnya pengawasan dan pencatatan pemerintah terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh HPH. Sebagaimana diutarakan oleh APHI (2012), HPH-HPH tertentu bisa melakukan penebangan melebihi jatah tebang dan di luar areal konsesi mereka. HPH-HPH tersebut dapat melakukan ini karena pengawasan yang lemah dari pemerintah.⁷ Kayu diluar jatah tebang ini bisa saja dikenakan DR, tetapi data produksi kayu tersebut tidak dimasukkan ke dalam pencatatan Laporan Hasil Produksi HPH (APHI, 2012).⁸ Hal ini penyebab perbedaan data antara kayu yang diproduksi dengan DR yang dibayar kepada pemerintah oleh HPH, sehingga simulasi perhitungan DR yang mengacu pada data produksi kayu akan lebih kecil dari pembayaran yang sebenarnya.

5. Relevansi kebijakan

Sekarang kita beralih pada diskusi tentang relevansi kebijakan dari temuan dan penjelasan di atas. Dalam bagian ini, secara khusus fokus diskusi akan terkait dengan (a) sistem administrasi PNBP kehutanan dan (b) penerimaan negara sebagai perangkat mitigasi perubahan iklim berbasis hutan.

⁷ Meskipun pelanggaran ini diketahui, seringkali tidak dikenakan sanksi (lihat Transparency International Indonesia, 2011).

⁸ Perlu disebutkan di sini bahwa hasil audit BPK memberikan status Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion*) pada Laporan Keuangan Kementerian Kehutanan tahun 2011 dan 2012.

5.1. Sistem administrasi PNBP kehutanan

Bagian-bagian fundamental dari administrasi penerimaan negara di sektor kehutanan mencakup antara lain data pungutan penerimaan, harga dan tarif, serta pengawasan dan kepatuhan (Kim dkk, 2006).

Data pungutan PNBP

Secara umum Dinas Kehutanan di daerah dan Kementerian Kehutanan belum memiliki data yang lengkap dan akurat serta sistem manajemen data yang memadai dan terintegrasi untuk mendukung penentuan basis pungutan PNBP. Data dimaksud terkait jumlah Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) di daerah, target atau kuota produksi kayu, dan realisasi produksi. Tetapi, pemerintah pusat cenderung memiliki data PNBP lengkap ketimbang pemerintah daerah. Dengan struktur relasi administrasi penerimaan seperti saat ini (lihat Gambar 1), informasi PNBP paling lengkap berada pada bendaharawan Kemenhut meskipun LPIK wajib dilaporkan perusahaan ke Dinas Kehutanan di kabupaten/kota. Sehingga, dalam kondisi ketimpangan informasi seperti ini, data Kementerian Kehutanan kerap kali menjadi patokan.

Mekanisme penagihan kewajiban PSDH/DR pun masih berbentuk semi *official-assessment* di mana tenaga teknis untuk menghitung Laporan Hasil Produksi masih disediakan perusahaan. Pejabat pengawas dari Dinas Kehutanan di lapangan pada umumnya hanya menerima laporan dari tenaga teknis saja. Tanpa data pegangan yang valid, pemerintah sulit untuk secara akurat menentukan besaran potensi penerimaan PSDH dan DR. Di sisi lain, kondisi seperti ini memberi peluang memungkinkan *collusive corruption* antara perusahaan dan oknum di lembaga pemerintah agar pembayaran PSDH dan DR lebih rendah dari besaran semestinya (Smith dkk, 2003).

Harga dan tarif PNBP

Harga pasar kayu domestik dan internasional mencapai 3-4 kali lebih tinggi dibanding harga kayu patokan Kementerian Perdagangan yang dijadikan dasar pungutan PSDH (Tabel 6). Ini membatasi kesempatan negara memperoleh rente ekonomi lebih besar. Selebihnya, bila pemerintah hanya memungut PSDH menggunakan harga patokan, kemudian perusahaan menjual kayu dengan harga pasar, maka semakin besar potensi rente ekonomi yang hilang. Secara tidak langsung, pemerintah telah mensubsidi perusahaan dengan menetapkan harga yang jauh lebih rendah dari harga pasar.

Tabel 6. Perbandingan harga dan tarif PSDH

Tahun	Harga (Rp)			Tarif PSDH (Rp)		
	Mengacu pada Permendag	Pasar dalam negeri	Pasar internasional	Menggunakan harga dari Permendag	Menggunakan harga pasar dalam negeri	Menggunakan harga internasional
2008	600.000	2.103.750	2.425.500	60.000	210.375	242.550
2009	600.000	2.024.550	2.376.000	60.000	202.455	237.600
2010	600.000	2.113.650	2.415.600	60.000	211.365	241.560
2011	600.000	2.385.900	2.668.050	60.000	238.590	266.805
2012	600.000	2.267.100	2.475.000	60.000	226.710	247.500

Catatan: (1) Tarif PSDH 10% dari harga; (2) Kurs US\$ terhadap rupiah mengacu pada hasil rata-rata tahun kajian, yaitu 1 US\$ = Rp 9.900.

Gambaran potensi kerugian negara bila pungutan PSDH mengacu pada harga pasar, baik dengan harga domestik maupun internasional, diilustrasikan dalam Gambar 4 (kerugian negara apabila tidak menggunakan harga internasional hanya terjadi dengan asumsi larangan ekspor kayu bulat dicabut). Untuk alasan-alasan tersebut, perlu dipertimbangkan penggunaan harga pasar sebagai acuan.

Pengawasan dan kepatuhan

Dibanding lembaga di sektor ekstraktif lain, seperti pertambangan, tugas pokok dan fungsi (tupoksi) di lembaga kehutanan untuk pengawasan dan penegakan kepatuhan antara pemerintah pusat dan daerah relatif lebih jelas. Tetapi kapasitas untuk menjalankan mandat tersebut adalah terbatas, misalnya keterbatasan pembiayaan dan sumberdaya manusia. Pengawasan dan penegakan kepatuhan pembayaran pungutan PNBP menjadi kurang optimal bahkan diabaikan. Hasilnya, rente ekonomi hutan belum terpungut secara baik.

Menautkan pembayaran dengan proses legalisasi kayu, bisa menjadi jalan meningkatkan kepatuhan pembayaran. Dalam Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK), salah satu kriteria verifikasi legalitas kayu meminta pemegang izin untuk telah melunasi kewajiban pungutan kayu (Kementerian Kehutanan, 2010). Indikator verifikasi SVLK adalah bukti pelunasan PSDH dan DR. Metode verifikasinya mencakup dokumen Surat Perintah Pembayaran (yang merinci kelompok jenis kayu, volume dan tarif) dan bukti setor PSDH.

Gambar 4. Perbandingan nilai PSDH kayu berdasarkan harga patokan dan harga pasar



5.2. Koleksi penerimaan negara dan mitigasi perubahan iklim berbasis hutan

Skema Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) merupakan upaya global untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang. Salah satu komponen utama skema REDD+ adalah distribusi manfaat atau *benefit sharing* (UNFCCC, 2012; Luttrell dkk, 2012). Di aras sains dan diskursus kebijakan di Indonesia, mekanisme distribusi manfaat REDD+ yang muncul adalah melalui *revenue sharing* dari penerimaan kehutanan. Penerimaan kehutanan, menggunakan klasifikasi rente Angelsen dan Rudel (2013), bisa diperoleh dari rente yang terkait hasil produksi kehutanan (*extractive rent*) seperti hasil kayu, maupun dari rente yang terkait provisi jasa lingkungan (*protective rent*) seperti peningkatan stok karbon. Dalam konteks keuangan publik, klasifikasi rente dalam pengertian ini bisa dipertajam: di titik koleksi penerimaan, baik penerimaan PSDH maupun DR merupakan bagian *extractive rent*.⁹ Sementara di titik distribusi penerimaan, penggunaan DR terkait *protective rent*. Bagaimana Dana Bagi Hasil penerimaan dari REDD+ dibagikan (Busch dkk, 2012; Irawan dkk, 2012; Kementerian Kehutanan RI, 2009) ataupun pilihan instrumen PNBP sebagai sumber pungutan seperti DR (Indartik dkk, 2010), telah mulai dieksplorasi dan diajukan.

Pemahaman yang memadai tentang status pengelolaan penerimaan sektor kehutanan di Indonesia, besaran potensi dan besaran realisasinya, berikut kesenjangan kedua besaran tersebut, dan penjelasan kesenjangan di rantai penerimaan, menjadi kritis diperlukan. Skema REDD+

⁹ Penting dicatat bahwa PSDII memungut rente dari pemanfaatan kayu *dan* pemanfaatan non-kayu. Pemanfaatan non-kayu meliputi misalnya kegiatan REDD+, restorasi ekosistem, dst. Dari sisi pemanfaatan non-kayu dan di tingkat koleksi penerimaan, PSDII dapat dikaitkan dengan *protective rent*.

merupakan skema yang berbasis *positive incentive*. Untuk itu, baik jasa REDD+ maupun pihak yang terkait langsung dengan provisi dan faedah dari kegiatan REDD+, seperti para penyelia manfaat (*provider/seller*) yang mendapat kompensasi dan pengguna manfaat (*user/buyer*) dari pengurangan emisi deforestasi dan penambahan stok karbon hutan, harus didefinisikan dan diberi demarkasi jelas.

Mekanisme distribusi manfaat antar pihak, manakala dilakukan dalam konteks desentralisasi fiskal dan menggunakan kanal Dana Bagi Hasil (*revenue sharing*), akan bersinggungan dengan sejumlah dimensi penerimaan di tingkat koleksi, alokasi dan distribusi. Kajian ini telah menunjukkan sejumlah dimensi penting, utamanya di tingkat koleksi penerimaan. Rantai penerimaan di tingkat koleksi meliputi bagian penagihan, pembayaran dan pelaporan penerimaan. Sebuah sistem administrasi penerimaan dengan tatakelola yang baik dan kuat, transparan dan akuntabel, adalah kunci bagi mekanisme distribusi manfaat REDD+. Hasil kajian ini, bersama dengan pengalaman berharga dari tatakelola DR baik sebelum maupun setelah desentralisasi 2002 (Barr dkk, 2012), bisa menjadi acuan.

Ucapan terima kasih

Sebagian kajian ini dibiayai oleh Kedutaan Besar Kerajaan Norwegia di Jakarta (Grant INS-2134 11/0073) kepada siapa para penulis mengucapkan terima kasih. Masukan dari Listya Kusumawardhani (Direktorat Bina Usaha Kehutanan Kemenhut) dan Triyono (Direktorat Planologi Kemenhut) telah memperbaiki kajian ini kendati tanggungjawab atas hasil kajian tetap berada di tangan para penulis.

Kepustakaan

Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI). 2012. Tata Kelola Pengusahaan Hutan di Indonesia. Bahan presentasi. Seminar Transparansi Penerimaan Negara Sektor Kehutanan. Article 33 Indonesia. Jakarta, 22 Januari 2012.

Angelsen, Arild, dan Thomas K. Rudel. 2013. Designing and implementing effective REDD+ policies: A forest transition approach. *Review of Environmental Economics and Policy* 7 (1), hal. 91-113.

Badan Pusat Statistik. 2012. Proporsi Kayu Per Jenis untuk Kayu yang Berasal dari IUPHHK-HA. Badan Pusat Statistik: Jakarta.

Barr, Christopher., Ahmad Dermawan, Herry Poernomo, dan Heru Komarudin. 2011. Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund During The Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989-2009. Occasional Paper 52. Center for International Forestry Research: Bogor.

Biro Keuangan Kementerian Kehutanan, 2012. PNBP di Sektor Kehutanan. Bahan presentasi. Focus Group Discussion Article 33 Indonesia. Jakarta, 8 Maret 2012.

Brosio, Giorgio. 2006. The assignment of revenue from natural resources. Dalam Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (Eds.), *Handbook of fiscal federalism*, Edward Elgar: Cheltenham UK and Massachusetts US, hal. 431-458.

Brown, D. W., 1999. Addicted to Rent: Corporate and spatial distribution in Indonesia; Implication for forest sustainability and government policy, Report No: PFM/EC/99/06, Indonesia-UK Tropical Forestry Management Programme, Jakarta.

Busch, Jonah, Ruben N. Lubowski, Fabiano Godoya, Marc Steininger, Arief A. Yusuf, Kemen Austin, Jenny Hewson, Daniel Juhn, Muhammad Farid, and Frederick Boltz. 2012.

Structuring economic incentives to reduce emissions from deforestation within Indonesia. *Proceeding of the National Academic of Sciences*, doi:10.1073/pnas.1109034109.

Carr, Indira; dan Elina Konstantinidou. 2012. Extractive industries, corruption and transparency. In Elene Blanco and Jona Razzaque (Eds.), *Natural resources and the green economy – Redefining the challenges for people, states and corporates*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, hal. 245-271.

Casson, Anne., dan Krystof Obidzinski (2002). From New Order to Regional Autonomy: shifting dynamics of “illegal” logging in Kalimantan, Indonesia. *World Development* 30 (12), hal. 2133-2151.

Geist, Helmut J., dan Eric F. Lambin. 2002. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. *Bioscience* 52 (2), hal. 143-150.

Ginoga, Kirsfianti L., Mega Lugina, dan Erwidodo. 2001. Analisis Instrumen Kebijakan DR dan PSDH dan Peluang Penyempurnaannya, *Jurnal Sosial Ekonomi* 2 (2), hal.151-171.

Handadhari, Transtoto. 2005. Evaluasi perolehan rente ekonomi pengusahaan hasil hutan kayu bulat di Indonesia. Disertasi doktoral. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Human Rights Watch. 2013. The dark side of green growth: Human rights impacts of weak governance in Indonesia’s forestry sector. Juli.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B.M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press: Cambridge, United Kingdom and New York.

Irawan, Silvia, Luca Tacconi dan Irene Ring. 2012. Designing Intergovernmental Fiscal Transfers for Conservation: The case of REDD+ revenue distribution to local governments in Indonesia. Working Paper No 3. Asia Pacific Network for Environmental Governance.

Indartik, Fitri Nurfatiani dan Kirsfianti Ginoga. 2010. Alternatif mekanisme distribusi insentif REDD melalui dana perimbangan pusat daerah. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* 7 (3), hal. 179-196.

Karsenty, A. 2010. Forest taxation regime for tropical forest: lessons from Central Africa. *International Forestry Review* 12 (2), hal. 121-129.

Kelly, Roy. 2012. Strengthening the revenue side. In Directorate General of Fiscal Balance, Ministry of Finance, Republic of Indonesia (Ed.), *Fiscal decentralization in Indonesia – A decade after big bang*, University of Indonesia Press: Jakarta, hal. 173-204.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2012. Statistik Kehutanan Tahun 2011. Kementerian Kehutanan: Jakarta.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2011. Evaluasi Tarif Provisi Sumber Daya Hutan Kayu Hutan Alam. Policy Brief 5 (5). Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Kehutanan.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2010. Peraturan Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan no P.02/VI-BPPHH/2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2009. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia no P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2005. Siaran Pers Kementerian Kehutanan no. S33/II/PIK-I/2005 tentang Kayu Lelang. Kementerian Kehutanan: Jakarta.

Kim, Sphanarith, Nophea Kim Phat, Masao Koike, dan Hiromichi Hayashi. 2006. Estimating actual and potential government revenues from timber harvesting in Cambodia. *Forest Policy and Economics* 8, hal. 625-635.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2013. Upaya pencegahan korupsi di sektor sumberdaya alam. Bahan Presentasi. Tropical Forest Alliance 2010 Workshop. Jakarta, 28 Juni 2013.

Krott, Max. 2005. *Forest policy analysis*. Dordrecht, the Netherlands: Springer.

Luttrell, Cecilia, Lasses Loft, Maria Fernanda Gebara and Demetrius Kweka. 2012. Who should benefit and why? Discourses on REDD+ benefit sharing. Dalam Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William Sunderlin and Louis Verchot (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and choices*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research, hal.129-151.

Mead, Donald D., dan Christian Morrison. 1996. The informal sector elephant. *World Development* 24 (10), hal. 1611-1619.

Ministry of Finance, Republic of Indonesia (MoF). 2012. Indonesia's first mitigation fiscal framework in support of the national action plan to reduce greenhouse gas emissions. Jakarta.

Murdiyarso, Daniel., Sonya Dewi, Deborah Lawrence dan Frances Seymour. 2011. Indonesia's Forest Moratorium: A stepping stone to better forest governance? Center for International Forestry Research: Bogor.

Mumbunan, Sonny, dan Riko Wahyudi. 2012. Transparansi penerimaan industri ekstraktif sektor kehutanan di Indonesia. Scoping Note. Article 33 Indonesia: Jakarta.

Pelangi Energi Abadi Citra Enviro (PEACE). 2007. Indonesia and climate change: Current status and policies. Jakarta, Indonesia: PEACE.

Primack, Richard., and Richard Corlett. 2005. Tropical Rain Forest: An ecological and biogeographical comparison. Center for International Forestry Research: Bogor.

Searle, Bob. 2007. Revenue sharing, natural resources and fiscal equalization. In Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle (Eds.), *Fiscal equalization – Challenges in the design of intergovernmental transfers*. New York: Springer. Hal. 371-401.

Smith, J., K. Obidzinski, Subarudi, dan I. Suramenggala. 2003. Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia. *International Forestry Review* 5 (3), hal. 293-302.

Tacconi, Luca, Fiona Downs dan Peter Larmour. 2009. Anti-corruption policies in the forest-sector and REDD+. Dalam Arild Angelsen (ed.), *Realising REDD+: National strategy and policy options*. Center for International Forestry Review: Bogor, hal.163-174.

Transparency International Indonesia (TII). 2011. Forest Governance Integrity Report Indonesia. Transparency International Indonesia: Jakarta.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2012. Financing options for the full implementation of results-based actions relating to the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, including related modalities and procedures. Technical Paper. FCCC/TP/2012/3. 26 July 2012.

Vincent, J., J. Aden, G. Dore, M. Adriani, V. Rambe and T. Walton (2002). Public environmental expenditures in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38 (1), hal. 61-74.

Whiteman, Adrian, dan Arvydas Lebedys. 2006. The contribution of the forestry sector to African economies. *International Forestry Review* 8 (1), hal. 31-43.